ЦЭНТР ЕЎРАПЕЙСКАЙ ТРАНСФАРМАЦЫІ
CENTRE FOR EUROPEAN TRANSFORMATION

Новый цикл европейско-беларусского сотрудничества: диалог вопреки обстоятельствам?

Policy Brief

Андрей Егоров

Алёна Зуйкова

http://cet.eurobelarus.info

Центр европейской трансформации
Минск, Беларусь

cet@eurobelarus.info
cet.eurobelarus.info
+375 29 6185388

Новый цикл европейско-беларусского сотрудничества: диалог вопреки обстоятельствам?

Policy Brief

Андрей Егоров, **Алёна Зуйкова**,
Центр европейской трансформации

Саммит Восточного партнерства в Вильнюсе в ноябре 2013 года положил начало новому этапу европейско-беларусских отношений: от политики заморозки отношений Европейский Союз перешел к новому этапу вовлечения Беларуси в сотрудничество. Предыдущий цикл «заморозки» отношений начался вследствие разгона мирной демонстрации в Минске после президентских выборов 19 декабря 2010 года. Ключевыми принципами взаимодействия ЕС с Беларусью в этот период были:

- **Визовые и экономические ограничения против некоторых беларусских чиновников и бизнесменов.** Эти ограничения получили название «точечных санкций» (*targeted sanctions*). В список лиц, которым был запрещен въезд в ЕС, вошло около 200 беларусских высокопоставленных чиновников, судей и прокуроров. Нововведением этого цикла отношений стало распространение визовых санкций также на некоторых беларусских бизнесменов, подозреваемых в финансировании режима Лукашенко. Кроме того, ЕС заморозил активы трех беларусских компаний и ввел эмбарго на торговлю оружием[1].

- ЕС выдвинул **требование по безусловному освобождению и реабилитации всех политических заключенных**. Выполнение этого условия должно было быть обязательным для возобновления диалога[2].

- Несмотря на введение точечных санкций и заморозку отношений на высшем уровне, **продолжали функционировать секторальные диалоги**. ЕС продолжал оказывать поддержку (финансовую и техническую) министерствам в реализации тематических проектов (например, в сфере регионального развития, энергетики и т.д.)[3].

---

[1] См.: **European Union Restrictive measures (sanctions) in force** (Regulations based on Article 215 TFEU and Decisions adopted in the framework of the Common Foreign and Security Policy), updated on 26 May, 2014: http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf.

[2] См.: **Council conclusions on Belarus 3065th FOREIGN AFFAIRS Council meeting.** Brussels, 31 January, 2011: http://eeas.europa.eu/delegations/belarus/documents/news/council_conclusion_en.pdf.

[3] См.: **The European Union and Belarus. FACT SHEET**, Brussels, 22 July, 2014: http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131029_01_en.pdf; **BELARUS. Dialogue limited to technical and diplomatic level: Assessment May 2012 —**

- После событий 19 декабря 2010 года ЕС **увеличил поддержку беларусскому гражданскому обществу**. К этому времени начал действовать новый инструмент ЕС — *Civil Society Facility*, были созданы *ad hoc*-программы помощи (*Civil Society Stability for Belarus*). Кроме финансового аспекта, в этот период росла политическая роль гражданского общества как стейкхолдера. Беларусская национальная платформа Форума гражданского общества Восточного партнерства становилась важным партнером для ЕС, голосом Беларуси, воспринималась как двигатель перемен.

- В 2012 году был объявлен и начал работу **Европейский диалог по модернизации с беларусским обществом** (ЕДМ). Этот формат был задуман как площадка для коммуникации, сотрудничества и взаимодействия трех сторон — политической оппозиции, гражданского общества и властей Беларуси (после выполнения ими условия по освобождению политзаключенных) — при содействии Европейского Союза с целью разработки проектов реформ для Беларуси.

Такой подход Европейского Союза получил название политики «критического вовлечения», в котором до ноября 2013 года акцент скорее ставился на «критичности», т.е. необходимости выполнении ряда условий для расширения диалога. Мяч, казалось бы, был на стороне Беларуси. Однако этот пакет мер не приводил к изменениям, ситуация перестала развиваться. Беларусь не стремилась выполнять требование в отношении политзаключенных и игнорировала единственное открытое предложение со стороны ЕС — переговоры о визовой либерализации. И менять подход вновь пришлось Европейскому Союзу.

В преддверии Вильнюсского саммита Восточного партнерства шла борьба относительно того, какой подход следует принять Евросоюзу. Позиции боролись как внутри самого ЕС, так и между различными беларусскими группами влияния. Можно выделить три основные конкурирующие стратегии:

1) **Радикальная стратегия**: не идти ни на какое сотрудничество с Беларусью вплоть до выполнения беларусскими властями выдвинутых им условий.

2) **Номенклатурный диалог**: возобновление диалога с беларусскими властями без выполнения ими поставленных условий, выведение из обсуждения политически чувствительных вопросов, исключение из процесса гражданского общества.

3) **Публичный диалог**: выстраивание трехсторонних отношений в формате «ЕС — правительство Беларуси — беларусское гражданское общество» и решение всех значимых для страны вопросов исключительно в этом формате.

В течение полугода перед Вильнюсским саммитом Европейский парламент готовил доклад по инициативе депутата Юстаса Палецкиса с рекомендациями по политике ЕС в отношении Беларуси[4]. В ходе работы над

October 2013 // The Eastern Partnership Roadmap to the Vilnius Summit, PASOS — Policy Association for an Open Society, October 2013: http://www.eap-csf.eu/assets/files/Articles/Web/Roadmapreports/Belarus_roadmap_monitoring csf nov 2013 (3).pdf.

4 См.: *Зуйкова А.* **Рекомендации Европейского парламента: какую стратегию предлагают евродепутаты в отношении Беларуси?**: http://cet.eurobelarus.info/ru/news/2013/09/19/rekomendatsii-evropeyskogo-parlamenta-

докладом проявились все три позиции. Рекомендации, принятые в итоге Европарламентом, оказались ближе всего к стратегии публичного диалога, однако действия ЕС говорят о том, что был выбран другой путь.

Во-первых, **произошла интенсификация двухсторонних дипломатических контактов на высшем уровне**, которые находились практически в замороженном состоянии после событий 19 декабря 2010 года. Беларусское руководство переместило фигуру Владимира Макея с позиции главы Администрации президента на пост министра иностранных дел, ЕС вывел министра иностранных дел Беларуси (в данном случае, Владимира Макея) из списка невъездных. После этого состоялся ряд визитов Владимира Макея и его заместителя Елены Купчиной в европейские столицы. Посредством этой «рокировки» Беларусь была представлена на Вильнюсском саммите Восточного партнерства министром иностранных дел. Также состоялись и встречные визиты в Минск: главы отдела двухсторонних отношений Восточного партнерства Дирка Шубеля (март, 2014); директора департамента России, Восточного партнерства, Центральной Азии, регионального сотрудничества и ОБСЕ Европейской службы внешних действий Гуннара Виганда (май, 2014); министра иностранных дел Литвы Линаса Линкявичюса (июль, 2014) и др.

Во-вторых, между ЕС и официальным Минском **началось обсуждение «промежуточной фазы» сотрудничества**. Согласно официальной позиции Брюсселя, задача «промежуточной фазы» — выбрать оптимальную форму будущего взаимодействия ЕС и правительства Беларуси по вопросам модернизации в соответствии с параграфом № 29 Декларации Вильнюсского саммита Восточного партнерства[5]. Вопросы, которые уже обсуждались: управление в экономике, приватизация, развитие предпринимательства, торговля, инвестиции. Как видно, вопросы модернизации в рамках «промежуточной фазы» не затрагивают вопросы политики, демократии и прав человека. «Промежуточная фаза» 2014 года напоминает «Совместный промежуточный план», который обсуждался между ЕС и Беларусью в 2010 году до событий 19 декабря. «Промежуточная фаза» является двусторонним форматом между ЕС и правительством Беларуси, гражданское общество из этих переговоров исключено[6].

В-третьих, Европейской комиссией было **расширено секторальное сотрудничество** с Беларусью. Получили развитие крупные проекты технического сотрудничества. Так, Евросоюз выделил Беларуси 12 млн. евро на мероприятия по охране окружающей среды в рамках проекта «Зеленая экономика в Беларуси». Как известно на данный момент, часть этих денег пойдет на строительство ветряной электростанции. Кроме этого, финансовые средства направят на совершенствование в Беларуси основных механизмов зеленой экономики, в частности, на проведение мероприятий по совершенствованию институциональной и законодательной базы. Также Еврокомиссия приняла для Беларуси новую программу, направленную на популяризацию здорового образа жизни, а также на местное и региональное развитие. Программа состоит из двух компонентов: 1) международная аккредитация лабораторий, тестирующих лекарственные

---

kakuyu-strategiyu-predlagayut-evrodeputaty-v-otnoshenii-belarusi.html.

[5] См.: **В Минске состоялась встреча ЕС и Беларуси, посвященная вопросам модернизации** (28/05/2014): http://eeas.europa.eu/delegations/belarus/press_corner/all_news/news/2014/28052014_01_be.htm.

[6] См.: **EU-Belarus Meeting on Modernisation Issues Takes Place in Minsk** (28/05/2014): http://eeas.europa.eu/delegations/belarus/press_corner/all_news/news/2014/28052014_01_en.htm.

препараты, и поддержка системы здравоохранения Беларуси (БЕЛМЕД) — 8 млн. евро; и 2) расширение программы «Поддержка регионального и местного развития в Беларуси» (*RELOAD-2*) — 3,5 млн. евро[7].

В-четвертых, Европейским Союзом был **изменен формат Европейского диалога по модернизации**, который из формата многостороннего диалога был трансформирован в формат экспертного проекта по разработке потенциальных реформ. Третья фаза ЕДМ реализуется при финансовой поддержке ЕС и имеет вид проекта «Реформум». В рамках этого проекта эксперты разрабатывают проекты потенциальных реформ[8]. Это не имеет ничего общего с площадкой для согласования позиций между стейкхолдерами, которой мог стать ЕДМ по своей первоначальной задумке.

В-пятых, хотя финансовая помощь гражданскому обществу продолжает расти, в отношениях между ЕС и Беларусью **политическая роль гражданского общества нивелируется**.

2010-2013 годы	После 2013 года
Адресные санкции	Пересмотр адресных санкций
Секторальные диалоги	Увеличения технической помощи (зеленая экономика, БЕЛМЕД, *RELOAD-2*)
Безусловного освобождения и реабилитации всех политических заключенных	Игнорирование
Европейский диалог по модернизации (как платформа для трехстороннего переговорного процесса относительно проведения реформ в стране)	Два отдельных трека: «промежуточная фаза» (двусторонний формат переговоров между ЕС и правительством Беларуси) и ЕДМ как экспертный проект
Финансовая и политическая помощь гражданского общества	Финансовая помощь; гражданское общество исключено из политических процессов

Таким образом, в определенном смысле, ЕС принял неформальные условия беларусских властей о деполитизации диалога, т.е.:

1) о выведении вопросов прав человека и демократизации из разряда условий для начала диалога в формат «дискуссионных вопросов»;

2) об исключении гражданского общества из формата сотрудничества Беларуси с ЕС (введение двух параллельных треков отношений: «ЕС — власти» и «ЕС — гражданское общество»);

3) о развитии диалога в неполитических сферах: экономика, инвестиция, транспорт, энергетика и т.д.

---

[7] См.: **Новая программа ЕС по поддержке здравоохранения и развитию для беларусского народа**: http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=34067&id_type=1&lang_id=471.

[8] См.: **РЕФОРУМ в вопросах и ответах**: http://www.belinstitute.eu/ru/node/1783.

Беларусь же, со своей стороны, приняла приглашение ЕС начать переговоры относительно подписания договоров о реадмиссии и визовой фасилитации. ЕС направил в Минск предложение начать переговоры по этим вопросам еще в июне 2011 года, и только в 2013 году, во время Саммита Восточного партнерства в Вильнюсе, Владимир Макей сообщил о готовности Беларуси начать данные переговоры. Переговоры начались незамедлительно — первый раунд состоялся уже в январе 2014 года[9].

Также с беларусской стороны последовал шаг по освобождению одного из политических заключенных — правозащитника Алеся Беляцкого (июнь, 2014), при этом в заключении продолжают находиться еще 7 политических узников.

Необходимо отметить, что **возобновление отношений со стороны ЕС не было связано с какими-либо принципиальными изменениями ситуации в Беларуси**. Интенсификация дипломатических контактов и развитие секторального сотрудничества происходят без выполнения условия ЕС относительно освобождения и реабилитации всех политических заключенных, происходят, несмотря на то, что общая ситуация с правами человека не претерпела изменений.

Беларусская сторона также начала контакты и переговоры с ЕС, несмотря на то, что ЕС не снимал санкции, хотя ранее заявляла, что пойдет на сотрудничество только после их отмены. Таким образом, **переговоры сторон начались не из-за выполнения публично выставленных взаимных условий, а по совершенно другим причинам**.

Причинами, подтолкнувшими ЕС и беларусские власти к возобновлению контактов стали:

1. **Усталость от затянувшегося кризиса двухсторонних отношений.** Кризис длится с 1997 года, когда ЕС приостановил ратификацию Соглашения о партнерстве и сотрудничестве. Со стороны Европы регулярно предпринимаются попытки восстановить отношения и наступают периоды «оттепели», однако до сих пор эти попытки неизменно терпели крах — беларусские власти постоянно совершали такие шаги, которые делали невозможным продолжение существующих отношений и вынуждали ЕС вновь замораживать взаимодействие. Последний цикл заморозки длился почти 3 года и вновь не привел к желаемым демократическим переменам в Беларуси.

2. **Отсутствие у ЕС инструментов влияния на ситуацию в Беларуси, при его нежелании искать и принимать новые подходы к своей внешней политике.** Длительность кризиса европейско-беларусских отношений и его цикличность говорят о том, что политика ЕС неадекватна ситуации в стране. Ни давление во время периодов «заморозков», ни вовлечение в периоды «оттепели» не ведут к установлению устойчивых партнерских отношений между ЕС и Беларусью. Однако, ни 15-летний кризис в отношениях с Беларусью, ни даже острый кризис в Украине не заставляют ЕС пересматривать подходы и принципы своей внешней политики. Несмотря на оглушительный провал сотрудничества с режимом Виктора Януковича в Украине, ЕС вновь принимает стратегию номенклатурного диалога в отношениях с Беларусью.

---

[9] См.: **Купчина: Беларусь оптимистично настроена относительно переговоров с ЕС об упрощении визового режима**: http://naviny.by/rubrics/eu/2014/02/17/ic_news_627_432262/.

3. **Кризис Восточного партнерства.** Инициатива ЕС «Восточное партнерство» имеет сомнительные достижения: стратегические цели не достигнуты, интересы шестерки стран стремительно расходятся, лишь две страны твердо стоят на пути европейской интеграции. Украина, воспринимавшаяся как лидер европейской интеграции, на сегодняшний день пребывает в состоянии войны — гражданской и межгосударственной. Армения в сентябре 2013 года неожиданно изменила интеграционный вектор с ЕС на Евразийский союз. Азербайджан и Беларусь остаются недемократическими государствами и ненадежными партнерами. В такой ситуации даже небольшие успехи в диалоге с Беларусью (начало переговоров о реадмиссии и визовой фасилитации, плодотворное приграничное сотрудничество, успешные программы многостороннего взаимодействия) могут быть положены в копилку результатов Восточного партнерства.

4. **Активизация роли России и создание Евразийского экономического союза.** Новый проект постсоветской реинтеграции — Евразийский экономический союз — набирает обороты. После создания Таможенного союза, главы трех государств-участников ТС подписали соглашение о создании Евразийского союза. Рост институционализации этих объединений, их международного престижа, а также рост влияния России в регионе вызвали опасения полного ухода Беларуси под экономическое и политическое влияние России.

Таким образом, Беларусь и ЕС возвращаются к формату сотрудничества во время «оттепели» 2008-2010 годов и политике «вовлечения» без критического переосмысления причин ее провала в предыдущие периоды. Более того, нынешний цикл «оттепели» фактически сводит на нет достижения предыдущего периода, связанные с усилением гражданского общества через Форум гражданского общества, Беларусскую национальную платформу и Европейский диалог по модернизации.

В перспективе это может привести:

- либо к **повторению цикла «оттепель — выборы — репрессии — санкции»**. То есть данный цикл сотрудничества будет длиться вплоть до следующего шага со стороны беларусских властей, который окажется неприемлем для ЕС. Следующие выборы в Беларуси будут проходить в 2015 году, вероятно, стоит ожидать обычных действий со стороны оппозиции и обычной репрессивной реакции на них со стороны властей;

- либо к **установлению отношений с Беларусью по варианту отношений с Азербайджаном**. В случае если названный выше кризис не произойдет или же ЕС сможет проигнорировать его, сотрудничество между ЕС и режимом Лукашенко сможет продолжаться. Углубление номенклатурного диалога подразумевает программу модернизации для правительства (т.е. углубление существующих проектов технической помощи) при вынесении вопросов прав человека, демократизации и гражданского общества в формат «дискуссионных вопросов». Развитие событий по этому сценарию означает, что Беларусь не сможет ожидать положительной динамики в вопросах демократизации, политической либерализации, либеральных реформ в контролируемых государством сферах (например, в образовании, здравоохранении) и улучшений в области прав

человека. Гражданское общество не сможет развиваться как независимый общественный актор и будет оставаться вспомогательным инструментом при государственных институтах и европейских программах сотрудничества.

Новый цикл европейско-беларусского сотрудничества: диалог вопреки обстоятельствам?

Policy Brief

Авторы: **Андрей Егоров**, **Алёна Зуйкова**

Редактор и корректор: **Андрей Шутов**

Андрей Егоров — директор Центра европейской трансформации, магистр политических наук. Окончил отделение политологии и магистратуру по специальности «Политология» Беларусского государственного университета. В области политических исследований работает с 2001 года. Фокус исследовательских интересов: трансформация постсоветского пространства, гражданское общество, политические трансформации в Беларуси и регионе Восточного партнерства, европейские исследования.

Алёна Зуйкова — аналитик Центра европейской трансформации, магистр политических наук. Окончила Европейский гуманитарный университет (Вильнюс, Литва), получив степень бакалавра по специальности «Политология и европейские исследования», а также магистратуру *Sciences Po — Institut d'Études Politiques de Lille* (Институт политических наук, г. Лиль, Франция) по специальности *«European Affairs»*. Фокус исследовательских интересов: Европейская политика соседства, Восточное партнерство, европейская политика в отношении Беларуси, европейская политика развития; гражданское общество, роль организаций гражданского общества в процессах демократизации Беларуси; Евразийский экономический союз.

Центр европейской трансформации (ЦЕТ) — независимый беларусский *think-tank*, основанный в марте 2010 года. ЦЕТ входит в структуру Международного консорциума «ЕвроБеларусь».

Центр европейской трансформации
Минск, Беларусь

cet@eurobelarus.info
cet.eurobelarus.info
+375 29 6185388